

TEXTE

42/2014

Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft

Zusammenfassung

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 3711 88 101
UBA-FB 001932

Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft Zusammenfassung

von

Dr. iur. Stefan Möckel, Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH

M.Sc. Cordula Rutz, Dipl.-Ing. agr. Jörg Schramek
Institut für ländliche Strukturforschung an der Johann Wolfgang
Goethe-Universität Frankfurt a.M.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-andere-instrumente-fuer-vermehrten> verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie:	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH Permoserstr. 15 04318 Leipzig
Abschlussdatum:	Oktober 2013
Herausgeber:	Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1 06844 Dessau-Roßlau Tel.: 0340/2103-0 Telefax: 0340/2103 2285 E-Mail: info@umweltbundesamt.de Internet: http://www.umweltbundesamt.de http://fuer-mensch-und-umwelt.de/
Redaktion:	Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen Tina Mutert, Daniel Lamfried Fachgebiet II 2.1 Übergreifende Angelegenheiten Gewässergüte und Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz Anna-Barbara Walter

Dessau-Roßlau, Juni 2014

Kurzbeschreibung

Die Studie, die zeitlich parallel zu den Diskussionen um die Novellierung und weitere Ökologisierung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik entstand, möchte im Auftrag des Umweltbundesamtes aufzeigen, wie die Entwicklung zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- oder Agrarrecht gesteuert werden könnte. Ihr liegt die Hypothese zu Grunde, dass die umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft bislang nicht ausreichen, um einen nachhaltigeren Umgang mit den natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Die Studie arbeitet heraus, welche Umweltziele sich unsere Gesellschaft gestellt hat und inwieweit sie durch die Landwirtschaft und ihre Intensivierungstrends gefährdet sind. Darauf aufbauend analysiert sie existierende rechtliche Instrumente und zeigt Verbesserungsoptionen auf. Entsprechend dem Untersuchungsauftrag liegt dabei der Schwerpunkt auf der Ausgestaltung und dem Vollzug des nationalen Ordnungs- und Planungsrechts und hier v.a. auf dem agrarrelevanten Umweltrecht und dem umweltrelevanten Agrarrecht. Europarechtliche Vorgaben und Prämissen sind mit einbezogen. Da sich nur mit einer guten Kombination der verschiedenen Politikinstrumente eine nachhaltige Landwirtschaft erreichen lässt, stellt die Studie mit der Beratung und der Honorierung ökologischer Leistungen zwei weitere Instrumente vor, die ordnungs- und planungsrechtliche Mindestanforderungen unterstützen und ergänzen, ohne sie aber in der gleichen Tiefe zu untersuchen. Um den Untersuchungsaufwand zu begrenzen, klammerte der Auftrag steuer- und abgabenrechtliche Instrumente ganz aus. Auch die mit Hilfe einer Expertenbefragung durchgeführte instrumentelle Bewertung beschränkt sich daher auf die ausgearbeiteten ordnungs- und planungsrechtlichen Verbesserungsoptionen.

Abstract

Commissioned by the German Federal Environmental Agency, this study, which was conducted in parallel with debate about revising and greening the EU Common Agricultural Policy, is designed to show how national environmental and agricultural law could be used to a greater extent than thus far to steer development towards sustainable eco-and-climate-friendly agricultural practices. It is based on the hypothesis that the environmental requirements imposed on agriculture to date have been inadequate to ensure more sustainable use of natural resources. It investigates what environmental objectives our society has set itself and to what extent these are jeopardised by agriculture and the trend towards intensification. It then goes on to analyse existing legal instruments and indicate potential for their improvement. As required by the terms of reference, it focuses on the form and enforcement of national regulatory and planning law, particularly in the area of agriculturally relevant environmental law and environmentally relevant agricultural law, as well as looking at requirements and concepts of European law. Since sustainable agriculture can only be achieved through an effective combination of the various policy instruments, it also presents, albeit in less depth, advice and rewards for ecological achievements as two other instruments promoting and supplementing minimum regulatory and planning requirements. To limit the amount of work involved in the study, the terms of reference excluded taxation and duty instruments entirely and, accordingly, the evaluation of the available instruments, which was conducted with the help of an expert survey, is likewise confined to the identified potential for improving regulatory and planning schemes.

Vorwort

Der vorliegende Forschungsbericht wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes vom Department Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) und vom Institut für ländliche Strukturforchung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main in der Zeit von Dezember 2011 bis Oktober 2013 erarbeitet. In Text und Inhaltsverzeichnis ist kenntlich gemacht, welche Autoren die jeweiligen Teilabschnitte verfasst haben.

Das Forschungsvorhaben ist im Rahmen eines Fachgesprächs am 31. Januar 2013 anhand eines weit fortgeschrittenen Zwischenberichts präsentiert und diskutiert worden. Für das Gespräch konnten sechs ausgewiesene Fachleute gewonnen werden. Die kritischen und anerkennenden, stets konstruktiven Stellungnahmen von Dr. agr. Gert Berger, Prof. Dr. iur. Detlef Czybulka, Prof. Dr. iur. Gerold Janssen, Dr. agr. Felix Prinz zu Löwenstein, Prof. Dr. iur. Eckard Rehbinder und Prof. Dr. agr. Peter Weingarten haben das Forschungsvorhaben wesentlich bestärkt und gefördert. Sehr hilfreiche Hinweise und Kritiken kamen auch von den beteiligten Mitarbeitern des Umweltbundesamtes sowohl während des Fachgesprächs als auch bei den Projekttreffen und in ihren Kommentaren zu unseren Zwischenberichten. Namentlich zu nennen sind Dr. Harry Lehmann, Carsten Alsleben, Barbara Friedrich, Dr. Frank Glante, Ulrich Irmer, Almut Jering, Dr. Kora Kristof, Stephan Marahrens, Jörg Rechenberg, Simone Richter, Dr. Nadja Salzborn, Natalie Schwarz, Jörn Wogram und Rüdiger Wolter. Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle nochmals herzlich danken. Ebenso danken möchten wir den Experten aus Wissenschaft, Politik, Verbänden und Verwaltung, die sich an den beiden im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Befragungsrunden beteiligt haben. Für die wertvolle Mitarbeit bei der Durchführung der Expertenbefragung danken wir Prof. Dr. Jens Poetsch.

Besonderer Dank gilt schließlich den beiden Betreuern am Umweltbundesamt, Frau Anne Walter und Herrn Daniel Lamfried. Sie haben die Studie über die gesamte Laufzeit sehr engagiert begleitet und sich durch eine Fülle von Anregungen um das Werk verdient gemacht.

Danken möchten wir weiterhin den Mitarbeitern und Hilfskräften am UFZ, die das Forschungsvorhaben in vielfältiger Weise unterstützten: David Anders, Karolina Benndorf, Henning Fangmann, Peggy Madita Gosch, Nina Lanzer, Katharina Lehmann, Theo Lühr, Tanja Krause, Ramona Dietrich, Ulrike Schwerdtner, Anne Wessner und André Wolf. Die sehr gelungene Übersetzung der Kurzfassung ins Englische verdanken wir Alasdair MacKenzie.

Oktober 2013

Stefan Möckel

Wolfgang Köck

Cordula Rutz

Jörg Schramek

Inhaltsübersicht

Kurzbeschreibung	7
Abstract.....	7
Vorwort.....	9
Kurzfassungen	I
Kurzfassung.....	12
Synthese	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Einleitung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
 Teil 1 Landwirtschaftliche Entwicklung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1 Intensivierungstrends in der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
 Teil 2 Analyse des bestehenden Agrarumweltrechts im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
2. Vorgehen und Untersuchungsmethodik.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3. Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенke.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
4. Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5. Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
6. Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7. Zusammenfassende Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
 Teil 3 Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
8. Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
9. Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
10. Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
11. Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.

12. Eigenständiges Agrarumweltrecht oder Integration ins Umweltrecht **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

13. Zusammenfassung der rechtlichen Verbesserungsoptionen **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Teil 4 Flankierende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

14. Informelle und ökonomische Instrumente..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

15. Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Handlungsempfehlungen **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Kurzfassung

Auftrag und Gang der Untersuchung (Möckel)

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes durch das Department für Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) und das Institut für ländliche Strukturforchung (IfLS) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main in der Zeit von Dezember 2011 bis Oktober 2013 erstellt. Das Forschungsvorhaben untersuchte, wie die Entwicklung hin zu einer nachhaltigen, umwelt- wie klimagerechten Landwirtschaft stärker als bisher durch das nationale Umwelt- und Agrarrecht gesteuert werden kann. Ziel der Studie war es, bestehende rechtliche Instrumente zu analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln, mit denen sich die gesellschaftlichen Umweltziele erreichen und die bestehenden bzw. zukünftig zu erwartenden Umweltprobleme der Landwirtschaft in Deutschland lösen lassen. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag entsprechend dem Auftrag auf der Ausgestaltung und dem Vollzug des nationalen Ordnungs- und Planungsrechts und hier v.a. auf dem agrarrelevanten Umweltrecht und dem umweltrelevanten Agrarrecht, welche die Studie zusammenfassend als Agrarumweltrecht bezeichnet. Europarechtliche Vorgaben und Prämissen wurden dabei einbezogen. Andere Instrumente, wie das europäische und nationale Beihilferecht sowie die Beratung, werden angesprochen, aber nicht in der gleichen Tiefe untersucht. Steuer- und abgabenrechtliche Instrumente wurden vom Auftraggeber ausgeklammert, da entsprechende Untersuchungen schon durch das UFZ erfolgten.¹ Dass die Studie zeitlich parallel zu den Diskussionen um die Novellierung und weitere Ökologisierung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik entstand, war nicht nur dem Zufall geschuldet. Vielmehr sollte das Gutachten die Bedeutung und Möglichkeiten des Ordnungs- und Planungsrechts als notwendige Ergänzung des landwirtschaftlichen Beihilferechts herausarbeiten, denn nur mit einer guten Kombination der verschiedenen Politikinstrumente lässt sich eine umweltgerechte Landwirtschaft dauerhaft etablieren und sichern. Der Internalisierung der externen Umweltkosten der Landwirtschaft kommt hierbei eine große Bedeutung zu, um sowohl den Landwirten als auch den gewerblichen Abnehmern ihrer Erzeugnisse und den privaten Endverbrauchern die tatsächlichen Kosten bestimmter Bewirtschaftungsweisen und Agrarprodukte aufzuzeigen. Eine Internalisierung externer Kosten erfolgt durch alle rechtlichen Instrumente, die Verantwortung verursachergerecht zuweisen. Hierzu gehören insbesondere auch ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen. Sofern eine Anhebung der rechtlichen Umweltschutzanforderungen die Kosten landwirtschaftlicher Betriebe erhöht, drückt sich damit nur die geänderte Verteilung der Umweltkosten zwischen Gesellschaft und Verursachern aus.

Die Studie gliedert sich in vier Teile. In Teil 1 wurde die Entwicklung der Landwirtschaft in Deutschland in den letzten Jahrzehnten anhand statistischer Daten dargestellt, um die ökologisch relevanten Intensivierungstrends aufzuzeigen. Anschließend analysierte das UFZ in Teil 2 umfassend das bestehende nationale und europäische Ordnungs- und Planungsrecht einschließlich der beihilferechtlichen Cross Compliance-Anforderungen anhand gesellschaftlicher Umweltziele und bestehender landwirtschaftlicher Umweltprobleme. Da Recht nur so gut ist, wie sein Vollzug, wurde hierbei mittels einer

¹ Möckel 2006; Gawel et al. 2011, S. 222-260.

Literatur- und JURIS-Rechtsprechungsanalyse der behördliche Vollzug eingeschätzt sowie anhand von S.M.A.R.T.-Managementkriterien die Vollziehbarkeit der Regelungen bewertet. Außerdem wurde geprüft, welche Vollzugsinstrumente die Gesetze enthalten. Darauf aufbauend wurde in Teil 3 untersucht, wie sich der Instrumentenverbund und der Vollzug in Hinblick auf mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft optimieren lassen könnten. Die Untersuchung konzentrierte sich auf drei Instrumentenarten: ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsanforderungen, planungsrechtliche Instrumente und ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente. Zugleich erörterte die Studie die Frage, ob das über mehrere Gesetze verstreute Agrarumweltrecht in einem eigenen Agrarumweltgesetz gebündelt werden sollte. In Teil 4 bewertete das IfLS schließlich anhand einer Expertenbefragung die ausgearbeiteten rechtlichen Verbesserungsoptionen aus agrarfachlicher Sicht. Da erst ein Vergleich mit anderen Instrumenten die Vor- und Nachteile des jeweiligen Instruments verdeutlicht, wurden mit der Beratung und der Honorierung ökologischer Leistungen auch zwei Instrumentenalternativen vorgestellt.

Teil 1 Landwirtschaftliche Entwicklung – Intensivierungstrends (Rutz/Schramek)

Seit dem 19. Jahrhundert unterliegt die Landwirtschaft in Deutschland aufgrund neuer technischer Möglichkeiten und veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen starken Intensivierungstrends. Seit 1950 ist sie durch zunehmende Spezialisierung und deutliche Steigerung der Produktionsintensität gekennzeichnet. Tier- und Pflanzenproduktion sind immer stärker voneinander getrennt, wobei die Tierhaltung stark ausgebaut wurde. Mittlerweile dienen 10 Mio. ha und damit 60 Prozent der Landwirtschaftsfläche der Erzeugung von Tierfutter. Zusätzlich werden erhebliche Mengen aus anderen Staaten importiert.

Trotz der Intensivierung ist der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung von 12 Prozent im Jahr 1950 auf unter 1 Prozent gesunken. Noch mehr reduzierte sich aber der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten: von 23 Prozent auf 1,6 Prozent. Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist dabei nahezu konstant geblieben und umfasst gegenwärtig immer noch mit 16,7 Mio. ha rund 50 Prozent der Landfläche Deutschlands. Beides ist nur durch den Einsatz von Maschinen und synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel möglich. Allerdings ist infolgedessen die Kapitalintensität der Landwirtschaft stark angestiegen. Sie ist mittlerweile doppelt so hoch wie im produzierenden Gewerbe. Gleichzeitig sind die Agrarerzeugerpreise inflationsbereinigt stetig gesunken und wird die Landwirtschaft seit 1950 durch die Europäische Union, den Bund und die Länder sehr stark subventioniert. Deutsche Landwirte erhielten 2010 mehr als 10 Mrd. € an staatlichen Beihilfen. Trotz der massiven Finanzhilfe der öffentlichen Hand mussten immer mehr kleinere Betriebe aufgeben. Von ehemals knapp 600.000 Betrieben sind weniger als 300.000 Betriebe übrig geblieben, deren Betriebsfläche aber auf durchschnittlich 56 ha angewachsen ist (in Ostdeutschland auf 236 ha).

Seit 2000 finden in der Landwirtschaft erneut starke Veränderungen statt. So hat sich der Anteil der angebauten Rohstoffe zur Energieerzeugung oder Stoffgewinnung auf über 12 Prozent der Landwirtschaftsfläche erhöht. Parallel dazu nahm der Grünlandanteil zugunsten der Ackerflächen deutlich ab, was insbesondere für die biologische Vielfalt und den Klimaschutz erhebliche Nachteile mit sich bringt. Im Hinblick auf die Umweltwirkung positiv zu bewerten ist die Zunahme ökologisch bewirtschafteter Flächen auf rund 6 Prozent der Landwirtschaftsfläche.

Teil 2 Analyse des bestehenden Agrarumweltrechts im Lichte gesellschaftlicher Umweltziele und landwirtschaftlicher Umweltauswirkungen (Möckel)

Bezüglich der Landwirtschaft lassen sich vier bedeutende gesellschaftliche Umweltziele und Problemschwerpunkte identifizieren:

- Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher
- Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte
- Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen
- Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten

Zu jedem Umweltziel existieren politische Absichtserklärungen, rechtliche Festlegungen und Unterziele. Relevant für die Landwirtschaft sind u.a. die Nachhaltigkeits- und Biodiversitätsstrategien der Bundesregierung, die Umweltqualitätsziele des europäischen Wasser- und Luftreinhalterechts (WRRL, NEC-Richtlinie), des Direktzahlungsrechts („guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“) und des Naturschutzrechts (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) sowie nationale Obergrenzen für Treibhausgasemissionen. Das deutsche Umweltrecht hat die Ziele implementiert und teilweise etwas konkretisiert, aber keine weiteren Umweltqualitätsziele aufgestellt. Niveau und Konkretisierungsgrad der rechtlichen Umweltqualitätsziele sind am höchsten im Gewässerschutzrecht, gefolgt vom Luftreinhalterecht. Im Naturschutz- und insbesondere Bodenschutzrecht fehlt es hingegen weitgehend an quantitativ und qualitativ konkretisierten Zielen. So gibt es z.B. keine quantitativen Zielsetzungen zur Erosion, zum Humusgehalt und zu den für die biologische Vielfalt relevanten Mindestflächen bzw. Artenvorkommen oder Obergrenzen für Stoffeinträge (Critical Loads).

Keines der Umweltziele ist gegenwärtig im Bereich der Landwirtschaft auch nur annähernd erreicht. Vielmehr zeigen die amtlichen Statistiken und ausgewerteten Studien, dass gerade hier noch größere Defizite bestehen. Dies beruht grundsätzlich auf dem Umstand, dass die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung in der Landschaft und damit im offenen System erfolgt. Auch in den landwirtschaftlichen Anlagen fallen vielfältige Stoffe an, die zum Großteil auf den landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht oder in die Atmosphäre emittiert werden. Gleichwohl kann hieraus nicht die Aufgabe der Umweltziele bei landwirtschaftlichen Flächen folgen, sondern es bedarf umso größerer Anstrengungen, um i.S.v. Art. 20a GG die Lebensgrundlagen für die zukünftigen Generationen zu sichern. Beim Boden sind v.a. die Erosion, die Verdichtung und der Verlust von organischer Substanz und von Bodenlebewesen problematisch, wobei bis heute keine repräsentativen Untersuchungsergebnisse für ganz Deutschland existieren. Die Degradierung der Bodenfruchtbarkeit kann langfristig gravierende Folgen für die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit haben. Die Landschaftswasserhaushalte sind im regenreichen Deutschland v.a. durch Entwässerungsmaßnahmen verändert, da über 30 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen (insbesondere in Niedermooren und Auen) entwässert werden. Neben dem niedrigeren Wasserrückhalt sowie höheren Hochwasserrisiken und Nährstofffrachten wirken sich die Entwässerungsmaßnahmen v.a. negativ auf das Klima aus, da sie die in hydromorphen Böden gespeicherten hohen

Kohlenstoffgehalte freisetzen. Die stofflichen Einträge der Landwirtschaft in die Umwelt sind vielfältig und reichen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln über darin enthaltene Schwermetalle und Tierarzneimittel bis hin zu Methan-, Lachgas-, Ammoniak- und Feinstaubemissionen. Die ausgebrachten Mengen sind enorm und umfassen u.a. 2,8 Mio. t Stickstoff und mehr als 43.800 t synthetische Wirkstoffe für den Pflanzenschutz. Hiervon sind alle Umweltmedien einschließlich des lokalen und globalen Klimas sowie die menschliche Gesundheit und biologische Vielfalt betroffen. Biotope und wildlebende Arten sind nicht nur aufgrund von Bodendegradationen, veränderten Gewässern und Stoffeinträgen betroffen, sondern wurden und werden auch oftmals unmittelbar beseitigt oder verdrängt, um landwirtschaftliche Flächen urbar zu machen, zu vergrößern oder zu intensivieren. Mit dem verstärkten Umbruch von Dauergrünland ist eine erneute Verdrängungswelle eingetreten.

Blickt man auf das bestehende Agrarumweltrecht, so verdeutlicht die hohe Zahl der einschlägigen oder zumindest berührten Vorschriften, dass die Landwirtschaft hinsichtlich des Schutzes der Umwelt kein ungeregelter Bereich ist. Dies entspricht den komplexen Ein- und Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Umwelt. Allerdings gehen von den einzelnen Vorschriften höchst unterschiedliche Steuerungswirkungen aus, denn entscheidend ist nicht, dass es ein Gesetz oder eine gesetzliche Regelung gibt, sondern entscheidend sind v.a. das Anforderungsniveau und seine qualitative und quantitative Konkretisierung sowie die rechtliche Bestimmtheit und Umsetzbarkeit der Regelungen. Rechtliche Anforderungen bedürfen der Unterstützung durch Vollzugsinstrumente, wie z.B. behördliche Anordnungen im Einzelfall, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie Sanktionsmöglichkeiten in Form von Ordnungswidrigkeiten oder Subventionskürzungen. In dieser Hinsicht weist das Agrarumweltrecht, verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen, oftmals ein geringeres Anforderungs- und Regelungsniveau auf. Nicht selten ist die Landwirtschaft vom Gesetzgeber von den normalen Regelungstatbeständen ausgenommen und Sonderregelungen unterworfen worden. Teilweise verneinen bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Tatbestandsvoraussetzungen die normauslegende Rechtswissenschaft und die Behörden die Anwendbarkeit auf die Landwirtschaft. Eine gerichtliche Klärung der Auslegungsfragen ist bisher kaum erfolgt, da nur sehr selten überhaupt agrarumweltrechtliche Rechtsstreitigkeiten – insbesondere bezüglich der Bodenbewirtschaftung – an die Gerichte herangetragen werden.

Hinzu kommen Vollzugsprobleme. Diese resultieren nicht nur aus den begrenzten behördlichen Kapazitäten der Umweltverwaltungen und den praktischen Schwierigkeiten, bei knapp 300.000 Betrieben und 50 Prozent der Landfläche einzelne Bewirtschaftungsmaßnahmen und ihre Umweltauswirkungen zu kontrollieren. Vielmehr sind etliche Vollzugsprobleme schon im Recht angelegt. Dies ist zum einen der Fall, wenn die rechtlichen Anforderungen zu abstrakt und zu unbestimmt sind, zum anderen aber auch, wenn rechtliche Instrumente zur behördlichen Informationsgewinnung, Kontrolle und Durchsetzung nicht ausreichend vorhanden oder mit zu vielen Rechtsunsicherheiten behaftet sind, so dass die Behörden hiervon kaum Gebrauch machen. Oftmals dürften den Behörden aber auch schlicht die Informationen über die konkreten Bodenbewirtschaftungen der Landwirte fehlen, da Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte nur bei wenigen landwirtschaftlichen Maßnahmen rechtlich vorgeschrieben sind.

Aus der rechtlichen Untersuchung des gegenwärtigen Agrarumweltrechts lassen sich folgende Schlussfolgerungen und Thesen ableiten, wobei die Reihenfolge keine Gewichtung ausdrückt:

- Es mangelt nicht an generellen Zielen und allgemeinen Anforderungen an eine nachhaltige Landbewirtschaftung, sondern an vollzugstauglichen konkreten und messbaren Anforderungen sowie den entsprechenden rechtlichen Vollzugsinstrumenten. Dies gilt für das landwirtschaftliche Fachrecht und das Direktzahlungsrecht, aber insbesondere für das allgemeine Umweltrecht.
- Sowohl das Agrarrecht als auch das Umweltrecht verlangen als ordnungsrechtliche Mindeststandards für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, dass die Landwirte die in verschiedenen Gesetzen normierten Anforderungen zur guten fachlichen Praxis einhalten. Das Anforderungsniveau der guten fachlichen Praxis entspricht den anerkannten Regeln der Technik, wie sie von informierten und erfahrenen Landwirten ausgeübt werden. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen ist wie bei Anlagen anderer Wirtschaftszweige dagegen der Stand der Technik einzuhalten, was die Beachtung fortschrittlicher Verfahren und Techniken beinhaltet.
- Bei den rechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis bestehen deutliche Unterschiede zwischen dem Umwelt- und dem Agrarrecht. Das BBodSchG und BNatSchG enthalten einen umfassenden Nachhaltigkeitsauftrag an die Landwirtschaft, der allerdings sehr abstrakt und wenig konkret handlungsanleitend ausformuliert ist. Das Agrarrecht normiert konkretere Anforderungen an die Düngung und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, beschränkt sich aber hierauf. Ausdrückliche behördliche Befugnisse, die gute fachliche Praxis durch Anordnungen im Einzelfall betriebs- und standortbezogen zu konkretisieren, bestehen nur hinsichtlich des Pflanzenschutzes und des besonderen Artenschutzes (§§ 3 Abs. 1, 13 Abs. 3 PflSchG; § 44 Abs. 4 BNatSchG).
- Das europäische Direktzahlungs- und das Bioenergierecht stellen weitere Mindestanforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft. Die beihilferechtlichen Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sind in der nationalen Direktzahlungsverpflichtungsverordnung (DirektZahlVerpflV) näher spezifiziert. Für flüssige landwirtschaftliche Energieprodukte gelten zusätzliche Nachhaltigkeitsanforderungen. Für den Umweltschutz problematisch ist aber, dass sich die Landwirte durch Verzicht auf Direktzahlungen und Energiebeihilfen von den diesbezüglichen Anforderungen befreien können.
- Insgesamt bestehen mit den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den beihilferechtlichen Anforderungen des Direktzahlungs- und Bioenergierechts drei verschiedene Anforderungsniveaus, die, obwohl in der Praxis oftmals parallel anzuwenden, nicht miteinander harmonisiert und abgestimmt sind. Während die gute fachliche Praxis umfassendere Anforderungen beinhaltet, sind die Cross Compliance- und Bioenergieanforderungen zwar beschränkter, aber teilweise konkreter. Diese rechtliche Zersplitterung führt zu Vollzugsdefiziten.
- Eine Rechtszersplitterung ist mittlerweile auch bei den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Dauergrünland eingetreten. Bisher

konnten die vielen Schutzvorschriften den Umbruch von Dauergrünland aber nicht stoppen, was für ein Vollzugsproblem spricht. Insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit ihren Vermeidungs- und Kompensationspflichten scheint hier contra leges in der behördlichen Praxis kaum angewendet zu werden.

- Von erheblicher Bedeutung ist auch das Flurbereinigungsrecht, welches die Neuordnung und Umgestaltung von Flächen ermöglicht und daher sowohl negative als auch positive Wirkungen für den Umweltschutz haben kann. Das Flurbereinigungsgesetz bedarf einer sprachlichen Modernisierung und veränderten Schwerpunktsetzung, um stärker den Schutz und die Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen und Landschaftselementen zu ermöglichen.
- Mit der europäischen Verordnung zum ökologischen Landbau und ihren Durchführungsverordnungen ist auf europäischer Ebene ein besonderes Landwirtschaftskonzept unmittelbar geregelt, welches sich durch geringe Umweltauswirkungen und größere Nachhaltigkeit auszeichnet. Insofern kommt nicht nur dem ökologischen Landbau, sondern auch dem diesbezüglichen Recht eine Vorbildfunktion für das gesamte Agrarumweltrecht zu.
- Planungsinstrumente des Gesamtplanungs- und Umweltrechts ergänzen die genannten Instrumente. Insbesondere mit der Raumplanung und der Bauleitplanung können die zuständigen Behörden v.a. die Standorte sowie Art und Maß von landwirtschaftlichen Anlagen steuern. Eingeschränkt sind die planungsrechtlichen Möglichkeiten für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung, da entweder die Festsetzungsmöglichkeiten gesetzlich beschränkt sind oder es an der erforderlichen Außenverbindlichkeit der Pläne fehlt. Am größten sind die Möglichkeiten bei der rechtsförmlichen Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzes. Diese sind aber räumlich auf schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen beschränkt.

Bezogen auf die einzelnen Umweltmedien einschließlich der biologischen Vielfalt ist Folgendes zu konstatieren:

- Der Boden ist trotz seiner unmittelbaren Bearbeitung durch die Landwirtschaft nicht ausreichend vor unsachgemäßen landwirtschaftlichen Praktiken geschützt. Dies gilt sowohl hinsichtlich Erosion, Verdichtung und Humusabbau als auch für den stofflichen Eintrag, insbesondere von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. V.a. im Bodenschutzrecht mangelt es an konkreten, differenzierten Anforderungen und Vollzugsinstrumenten. Im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht fehlen effektive Begrenzungen der Nährstoffüberschüsse und Pflanzenschutzmittelmengen, einheitliche Schadstoff- und Sicherheitsstandards und effektive Instrumente zur Sicherstellung der sachgemäßen Anwendung.
- Landwirtschaftliche Schadstoffemissionen in die Atmosphäre sind bisher sehr unzureichend sowohl im Agrarrecht als auch im Immissionsschutz- oder Klimaschutzrecht geregelt. Für die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung bestehen so gut wie keine Anforderungen. Nur bei flüssigen Bioenergieprodukten ist ein Treibhausgas-Minderungspotential beihilferechtlich vorgeschrieben. Bei den landwirtschaftlichen Anlagen beschränken sich die immissionsschutzrechtlichen

Genehmigungsvorbehalte und strengeren Betreiberpflichten auf sehr große Tierhaltungs- und Biogasanlagen, wobei Treibhausgase unberücksichtigt bleiben.

- Zum Schutz der Gewässer bestehen umfangreiche Umweltqualitätsziele und Schutzvorschriften der Europäischen Union und Deutschlands, wobei Entwässerungsgräben und Kleingewässer teilweise vom wasserrechtlichen Schutzregime ausgenommen sind. Allerdings weist das Wasserrecht insbesondere hinsichtlich der landwirtschaftlichen Einwirkungen größere Ausnahmen sowie rechtliche Anwendungsdefizite auf. So ist die gewöhnliche landwirtschaftliche Entwässerung weitgehend genehmigungsfrei gestellt und subsumiert die herrschende Meinung diffuse landwirtschaftliche Stoffeinträge nur bei erkennbaren Verstößen gegen das landwirtschaftliche Fachrecht unter die Benutzungstatbestände. Bisher konnte jedoch das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht nicht ausreichend Einträge in Gewässer verhindern, wie die anhaltende Belastungssituation zeigt. In der Praxis bestehen daher erhebliche Anwendungs- und Vollzugsunsicherheiten.
- Arten und Biotope, aber auch der Naturhaushalt und das Landschaftsbild sind durch das Naturschutzrecht geschützt. Böden, Gewässer und Atmosphäre sind insofern auch vom Naturschutzrecht geschützt. Mit der Eingriffsregelung, der Landschaftsplanung, den Schutzgebieten und dem gesetzlichen Biotop- und Artenschutz hält das Naturschutzrecht eine breite Palette an Instrumenten bereit. Einige der Instrumente sind aber nur eingeschränkt auf die Landwirtschaft anwendbar, da der Gesetzgeber umfangreiche Sonderregelungen und Ausnahmen zugunsten der Landwirtschaft erlassen hat (§§ 14 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 3, 30 Abs. 5, 39 Abs. 5 Nr. 1, 40 Abs. 4 Nr. 1, 44 Abs. 4 BNatSchG). Hinzu kommt, dass Praxis und Rechtswissenschaft den Eingriffstatbestand und den Projektbegriff bei Natura 2000-Gebieten dahingehend auslegen, dass die Landwirtschaft hiervon weitgehend ausgenommen bleibt. Beides hemmt den Vollzug des Naturschutzrechts deutlich. Hinzu kommen divergierende Schutzstandards im Direktzahlungsrecht hinsichtlich der zu erhaltenden Landschaftselemente.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Agrarumweltrecht oftmals ein Mangel an konkreten und praktisch nachvollziehbaren Anforderungen herrscht, nicht selten rechtliche Unklarheiten und Auslegungsstreitigkeiten den Vollzug erschweren und es teilweise an rechtlichen Vollzugsinstrumenten mangelt. Insbesondere fehlen Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte sowie klar anwendbare Anordnungsbefugnisse zur Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis im Einzelfall.

Teil 3 Instrumentelle Verbesserungspotentiale im Agrarumweltrecht (Möckel)

Ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente im Instrumentenverbund und ihre vollzugseffektive Ausgestaltung

Ein Instrument kann die Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht allein lösen, sondern es bedarf eines abgestimmten Instrumentenverbunds aus u.a. ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen sowie Vollzugsinstrumenten, unterstützenden Beihilfen, lenkenden Abgaben und Steuern, Zertifizierungssystemen, helfender Beratung und Weiterbildung. Die verschiedenen Instrumente sind so zu kombinieren, dass

möglichst ihre jeweiligen Vorteile genutzt und die jeweiligen Nachteile ausgeglichen werden, um im Ergebnis eine möglichst effektive und effiziente Umweltpolitik zu erreichen. Die Instrumente sollten möglichst die externen Umweltkosten der Landwirtschaft internalisieren. Schon gegenwärtig nutzt die Agrarpolitik die meisten der genannten Instrumente, wobei die Beihilfen und das Ordnungsrecht dominieren und teilweise konkurrieren. Eine umfassende Analyse des Instrumentenverbunds kann leider auch diese Studie nicht leisten. Sie konzentriert sich vielmehr auf ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente. Diese sind besonders gut geeignet, um flächendeckend allgemeinverbindliche Mindestanforderungen aufzustellen, denn mit dem Ordnungs- und Planungsrecht kann der Gesetzgeber unter Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips verbindlich Rechte und Pflichten festlegen und von den Verursachern ein bestimmtes umweltschonendes Verhalten einfordern, ohne dass hierfür finanzielle Zahlungen der Allgemeinheit nötig sind. Im Vergleich zur Lenkung mittels Beihilfen, die ebenfalls umfangreicher Kontrollen bedarf, sind sie für den Staat daher nicht nur effektivere, sondern auch sehr effiziente Instrumente.

Die Unterschiede zwischen Ordnungs- und Planungsrecht sind dabei fließend. Während das Ordnungsrecht die Rechte und Pflichten für das jeweilige Hoheitsgebiet festsetzt, nehmen flächenbezogene Planungsinstrumente auf Teilgebiete Bezug und erlauben i.d.R. räumlich definierte Ziele und Anforderungen an die Landnutzung. Anders als beim Ordnungsrecht ist bei Planungen oftmals keine rechtsförmliche Außenverbindlichkeit vorgesehen. Dafür ist die Partizipation der Bürger, Träger öffentlicher Belange und Verbände bei Plänen größer, da hier regelmäßig eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (insbesondere im Rahmen der strategischen Umweltprüfung von Plänen). Insgesamt sind Planungen in besonderer Weise geeignet, räumlich komplexe Situationen mit verschiedenen konfligierenden Belangen und kumulativen Wirkungen zu bewältigen, während das Ordnungsrecht allgemeinverbindliche Mindeststandards erlaubt.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) ist ein behördlicher Vollzug von ordnungs- und planungsrechtlichen Anforderungen, aber auch von ökonomischen Anreizinstrumenten nicht möglich, ohne dass die Behörden mit ordnungsrechtlichen Vollzugsinstrumenten ausgestattet sind, mit denen sie die Einhaltung überwachen und durchsetzen können. Hierzu gehören u.a. behördliche Kontroll- und Anordnungsbefugnisse, Verwaltungszwang, Anzeigepflichten der Adressaten, Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Vorhaben oder Beihilfen sowie die Bewehrung mit Ordnungswidrigkeitstatbeständen oder gar Straftatbeständen. Fehlen diese rechtlichen Vollzugsinstrumente, sind den Behörden weitgehend die Hände gebunden. Untersuchungen zeigen z.B., dass die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften bei genehmigungspflichtigen Vorhaben deutlich stärker überwacht wird als bei zulassungs- und anzeigefreien Tätigkeiten. Die neuen Möglichkeiten der computer- und sensorunterstützten Präzisionslandwirtschaft könnten den finanziellen und personellen Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Bilanzierungs- und Überwachungsdaten wesentlich mindern.

Oftmals behindern die gesetzlichen Regelungen selber ihren Vollzug. So erschweren unbestimmte Rechtsbegriffe, fehlende qualitative und quantitative Festlegungen oder behördliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume die Umsetzung, da sie rechtliche Unsicherheiten verursachen, die oftmals zu Lasten von Allgemeinwohlinteressen wie dem Umweltschutz gehen. Eine vollzugsförderliche Ausgestaltung ordnungs- und

planungsrechtlicher Anforderungen an die Landwirtschaft sollte daher möglichst folgende Kriterien erfüllen:

- eindeutige Verbindlichkeit sowie qualitative und quantitative Bestimmtheit,
- Verständlichkeit sowie Umsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit in der Praxis,
- Beachtung der tragenden Prinzipien des Umweltrechts, insbesondere der Vorsorge- und Verursacherprinzipien,
- Festlegung allgemeiner Mindeststandards, die standortbezogen konkretisiert werden können, sowie
- dynamische Anpassung an wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt.

Schließlich sind die Vorschriften der verschiedenen Gesetze in ihren Begrifflichkeiten, Annahmen und Wirkungen abzustimmen, um Widersprüche und Auslegungsunsicherheiten zu vermeiden.

Verbesserungsoptionen bei den ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Bodenbewirtschaftung

Ordnungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung enthalten gegenwärtig das Dünge- und Pflanzenschutzrecht sowie das Boden- und Naturschutzrecht. Sie dienen in erster Linie der Vorsorge und stellen als Mindeststandard auf die gute fachliche Praxis ab. Diese verweist auf die allgemein anerkannten Techniken und Bewirtschaftungsweisen. Ihr Anforderungsniveau ist geringer als bei landwirtschaftlichen Anlagen (z.B. Tierhaltungs- oder Biogasanlagen), bei denen wie bei anderen Industrieanlagen der Stand der Technik und damit die zur Erreichung eines hohen Umweltschutzniveaus besten verfügbaren Techniken, Verfahren oder Betriebsweisen anzuwenden sind. Die gute fachliche Praxis stellt daher gegenwärtig nicht die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze dar. Um ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, empfiehlt es sich, auch bei den Anforderungen an die gute fachliche Praxis die für den Schutz der Umwelt wirksamsten Techniken, Verfahren und Bewirtschaftungsweisen zu berücksichtigen.

Eine Anhebung des Anforderungsniveaus ist sowohl für das Umwelt- als auch für das Agrarrecht geboten. Welche Techniken, Maßnahmen sowie Emissions- und Immissionsbegrenzungen im Einzelnen erforderlich sind, ist keine juristisch zu beantwortende Frage, sondern bedarf weiterer umwelt- und agrarfachlicher Ausarbeitungen. Sie sollten im Sinne einer vollzugsfreundlichen Ausgestaltung aber möglichst quantitativ oder qualitativ bestimmt, kontrollierbar und verständlich sein. Da sie der Bewirtschaftung einen Rahmen geben sollen, sind sowohl verbindliche Grenzen (z.B. Emissionsobergrenzen) zu setzen als auch spezifische Pflichten (z.B. bezüglich biologisch-mechanischer Pflanzenschutzmaßnahmen) aufzunehmen.

Dabei gilt es, auch die rechtlichen Defizite der Regelungen zur Bodenbewirtschaftung zu beheben. Die Probleme reichen von der Zersplitterung innerhalb des Ordnungsrechts und dem nicht abgestimmten Nebeneinander von ordnungs- und beihilferechtlichen Bewirtschaftungsanforderungen über die freistellenden Sonderregelungen bis hin zu fehlenden Vollzugsinstrumenten. Das größte Defizit dürfte in den unterschiedlichen Konkretisierungsniveaus im Umwelt- und Agrarrecht zu sehen sein. Während das Düngemittelrecht und neuerdings auch das Pflanzenschutzmittelrecht aufgrund

europäischer Vorgaben relativ konkrete Vorgaben für den Einsatz dieser Betriebsmittel machen und Anordnungsbefugnisse zur weiteren Konkretisierung im Einzelfall vorsehen, enthalten das Bodenschutz- und das Naturschutzrecht sehr abstrakt formulierte Grundsätze, deren behördliche Konkretisierung im Einzelfall im BBodSchG ausgeschlossen und im BNatSchG umstritten ist. Das Wasser- und das Immissionsschutzrecht sind trotz der landwirtschaftlichen Emissionen in Gewässer und Atmosphäre gegenwärtig nur eingeschränkt bzw. gar nicht auf die landwirtschaftliche Bodenbewirtschaftung anwendbar und kennen keine spezifischen Anforderungen an die gute fachliche Praxis. Da das Agrarrecht mit dem Dünge- und Pflanzenschutzrecht nur zwei Aspekte der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung aufgreift, können diese Regelungen nicht medienbezogene Anforderungen ersetzen.

Wichtigste Empfehlung ist daher, auch im Umweltrecht umfassend spezifische Handlungsanweisungen zum Schutz von Böden, Gewässern und Luft sowie der Biotope und Arten einzuführen und zwar auch im Wasser- und Immissionsschutzrecht. Entsprechende Ermächtigungen zum Erlass konkretisierender Rechtsverordnungen wie im Düngerecht würden das Umweltrecht nicht mit agrartechnischen Details überfrachten und eine schnellere Anpassung als bei parlamentarischen Gesetzen ermöglichen. Im Naturschutzrecht ließen sich mit Hilfe einer pauschalen Kompensationspflicht in Form z.B. eines extensiven Mindestflächenanteils oder produktionsintegrierter Maßnahmen auch die Eingriffsregelung und der besondere Artenschutz vollzugstauglicher ausgestalten und unvermeidbare Beeinträchtigungen kompensieren, ohne dass die Landwirtschaft im Widerspruch zum Verursacherprinzip wie bisher weitgehend freigestellt werden muss. Aus Vollzugsgründen dringend erforderlich ist schließlich eine Zusammenführung der unterschiedlichen Regelungen im Bereich des Grünlandschutzes, die sich aktuell über viele Bundes- und Landesgesetze verteilen. Alternativ wäre es denkbar, anstelle mehrerer medienbezogener Vorschriften, diese in einem neuen Agrarumweltgesetz die Anforderungen zur guten fachlichen Praxis zu bündeln oder insgesamt ins Naturschutzrecht aufzunehmen, da dieses den Schutz aller Umweltmedien beinhaltet.

Um mehr Rechtsklarheit für Behörden und Landwirte zu erreichen und Mindeststandards dauerhaft rechtlich abzusichern, empfiehlt es sich des Weiteren, das Verhältnis zwischen dem Ordnungs- und Planungsrecht und den beihilferechtlichen Cross Compliance- und Bioenergie-Nachhaltigkeitsanforderungen zu verbessern. Entsprechend dem Gedanken von Cross Compliance sollte allein das Ordnungsrecht – unterstützt durch das Planungsrecht – Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung normieren und das Beihilferecht sich auf die finanzielle Unterstützungs- und Förderfunktion konzentrieren. Damit nicht rechtswidriges Verhalten subventioniert wird, würde es genügen, wie in Art. 5 Direktzahlungsverordnung 73/2009 oder §§ 4a, 5a, 5b DirektZahlVerpflV auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen zu verweisen und bei Verstößen die Beihilfen zu kürzen. Dies hätte den großen Vorteil, dass bei unattraktiveren Beihilfen die Mindeststandards gleichwohl für jeden Landwirt gelten.

Verbesserungsoptionen bei planungsrechtlichen Instrumenten

Mit Planungsinstrumenten lassen sich flächenbezogene Umweltqualitätsziele und Anforderungen festlegen und so Landnutzungskonflikte räumlich und unter Beteiligung der Öffentlichkeit lösen. Zwischen den existierenden Planungsinstrumenten gibt es aber

erhebliche Unterschiede bei den Aufgaben, Funktionen, Zuständigkeiten und Rechtswirkungen. Allgemein lassen sie sich unterteilen in: Gesamtplanungen (Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne), allgemeine Fachplanungen (Landschaftsplanungen, wasserrechtliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie Hochwasser-Risikomanagementpläne, Luftreinhaltepläne und integrierte ländliche Entwicklungskonzepte) und flächenspezifische Fachpläne (Bebauungspläne, flurbereinigungsrechtliche Wege- und Gewässerpläne, naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und Gewässerausbaupläne). Unmittelbar verbindliche Rechtswirkungen nach außen, also im Staat-Bürger-Verhältnis, besitzen i.d.R. nur die flächenspezifischen Fachpläne, da sie als außenverbindliche Rechtsakte ergehen. Den anderen Plänen kommt regelmäßig nur eine mittelbare Außenwirkung zu, indem sie bei der Entscheidung über flächenspezifische Fachpläne oder bei Genehmigungsentscheidungen von den entscheidungsbefugten Stellen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Insofern bestehen hinsichtlich der Landwirtschaft auch wesentliche Unterschiede zwischen den bau- oder immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und der i.d.R. zulassungsfreien Bodenbewirtschaftung.

Die bestehenden Planungsinstrumente erlauben es, Standort sowie Art und Maß landwirtschaftlicher Anlagen festzusetzen. Auf der überörtlichen Ebene ermöglicht dies die Raumordnungsplanung. Die raumplanerisch festgelegten Ziele sind bei den kommunalen Bauleitplänen zu beachten und bei der Anlagenzulassung zu berücksichtigen. Positive Standortfestlegungen sind gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB beachtlich, sofern es sich um eine gewerbliche Tierhaltungsanlage oder eine Biogasanlage handelt. Letzteres sollte auf landwirtschaftliche Anlagen ausgedehnt werden. In Anbetracht der kumulativen Wirkungen vieler Einzelnutzungen sollte im ROG ausdrücklich die Möglichkeit aufgenommen werden, immissionsbezogene Umweltqualitätsziele und emissionsbezogene Obergrenzen für ein Gebiet festzusetzen (z.B. bestimmte Gesamtemissionen).

Auf der örtlichen Ebene können Städte, Kreise und Gemeinden die Bebaubarkeit von Flächen mit Hilfe von Bebauungsplänen umfassend steuern (§§ 9, 30 BauGB). Zum einen bedürfen bestimmte Tierhaltungs- und Biogasanlagen, die nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 6 BauGB privilegiert sind, eines gestattenden Bebauungsplans, wenn sie im Außenbereich errichtet werden sollen. Ein Anspruch auf Aufstellung eines solchen Planes besteht nach § 1 Abs. 3 BauGB aber nicht. Zum anderen können die Kommunen mit einem Bebauungsplan auch die Errichtung oder Änderung privilegierter Anlagen begrenzen bzw. ausschließen, da sich innerhalb eines Bebauungsplanes Art und Maß der Bebau- und Nutzbarkeit gemäß § 30 BauGB allein nach Planinhalten bestimmen. Bezüglich der Standortwahl genügen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch schon Festsetzungen im Flächennutzungsplan. Eine unzulässige Verhinderungsplanung liegt dabei erst vor, wenn die Gemeinde keinen städteplanerischen Gestaltungswillen hat. Die Kommunen haben es daher insgesamt bauplanungsrechtlich in der Hand, ob und wenn ja wo und in welchem Umfang Tierhaltungs- und Biogasanlagen in ihrem Gebiet errichtet werden. Eine Ausweitung der planerischen Möglichkeiten erscheint daher nicht erforderlich. Es empfiehlt sich aber, wie in § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB auch den Privilegierungstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einzuschränken, damit große Tierhaltungsanlagen unabhängig von ihrer Einstufung als Landwirtschaft oder Gewerbe

immer eines Bebauungsplanes bedürfen und den Standortfestsetzungen in Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen unterliegen.

Bei Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen laufen die nicht außenverbindlichen Gesamtplanungen und allgemeinen Fachplanungen ins Leere, da der Landwirt ihren Inhalt nicht beachten muss und sie in kein Genehmigungsverfahren mit einfließen. Besser sieht die Situation bei den Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie bei den außenverbindlichen Fachplanungen aus, wobei die Möglichkeiten unterschiedlich groß sind. Insbesondere gemeindliche Bebauungspläne sind kaum geeignet, da die Bauleitplanung im Allgemeinen und der Festsetzungskatalog in § 9 BauGB im Besonderen sich an bauliche Nutzungen richten und nur in sehr begrenztem Umfang Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erlauben. Eingeschränkt sind auch die Möglichkeiten in den flurbereinigungsrechtlichen Wege- und Gewässerplänen und wasserrechtlichen Gewässerausbauplänen. Umfangreiche Festsetzungen gestatten die naturschutz-, bodenschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebiete und die Überschwemmungsgebiete. Allerdings kommen hier nur schutzbedürftige und schutzwürdige Flächen in Frage. In Bezug auf landwirtschaftliche Gewässerbeeinträchtigungen könnten die Länder jedoch deutlich stärker als bisher Wasserschutzgebiete nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG ausweisen.

Insgesamt fehlt aber ein umfassendes planerisches Instrument, mit dem sich überall Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzungen standortbezogen und verbindlich bestimmen lassen. Da in Deutschland 50 Prozent der Landfläche landwirtschaftlich genutzt werden und in Agrarregionen der Anteil an den Gemeindeflächen über 90 Prozent betragen kann, wäre zu erwägen, die kommunale Selbstverwaltungshoheit um die planerische Steuerung der nichtbaulichen Bodennutzungen zu erweitern und den vor Ort lebenden Bürgern ein den Bebauungsplänen vergleichbares Instrument an die Hand zu geben. Die Planungsmöglichkeit sollte für die Gemeinden fakultativ sein. Instrumentell bietet es sich hier v.a. an, die Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen zu einer Bodennutzungsplanung zu erweitern, die auch Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Nutzungen erlaubt. Soweit entsprechende Festsetzungen über Art und Maß der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu unmittelbar verbindlichen Restriktionen der ausgeübten (und sich nach Lage der Dinge aufdrängenden) Bodennutzung führen, bedürfen sie freilich einer korrespondierenden Kompensation, so dass nicht zu befürchten ist, dass ein solches Instrument von den planungsbefugten Gemeinden ausufernd genutzt wird.

Verbesserungsoptionen bei den Vollzugsinstrumenten

Die Studie untersuchte bei den Vollzugsinstrumenten Anordnungsbefugnisse, Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte vertieft. Anordnungsbefugnisse ermöglichen es den Behörden, rechtsverbindliche Verwaltungsakte zu erlassen, um im Einzelfall die Einhaltung der Gesetze durchzusetzen oder Anforderungen zu konkretisieren. In vielen agrarumweltrechtlich relevanten Gesetzen finden sich allgemeine Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Vorschriften oder der aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen. Den allgemeinen Anordnungsbefugnissen stehen teilweise spezifische Einzelbefugnisse zur Seite (z.B. § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG). Im BBodSchG sind Anordnungen hinsichtlich der guten fachlichen Praxis allerdings ausdrücklich ausgeschlossen und nur Beratung ist erlaubt. Auch im Flurbereinigungsrecht

fehlen umfassende Anordnungsbefugnisse gegenüber der ausführenden Teilnehmergeinschaft. Ähnliches gilt für die nationalen Klärschlamm- und Bioabfallverordnungen sowie im Ökolandbau- und im Bioenergierecht. Da die Behörden aufgrund des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts ohne gesetzliche Befugnisse rechtlich handlungsunfähig sind, sollten diese in allen Gesetzen des Agrarumweltrechts vorhanden sein. Des Weiteren sollten, um Streitfragen zu klären bzw. vorzubeugen, spezifische Befugnisse zur einzelfallbezogenen Konkretisierung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis in allen relevanten Gesetzen eingeführt werden.

Genehmigungsvorbehalten dienen wie Anzeigepflichten der Informationsgewinnung. Wegen dem behördlichen Prüfungsauftrag gewährleisten Genehmigungsvorbehalte aber anders als Anzeigepflichten eine bessere Durchsetzung des Rechts sowie eine höhere Rechtssicherheit für den Landwirt. Genehmigungsvorbehalte haben eine vorbeugende Schutzfunktion, da mit dem Vorhaben erst nach Erhalt einer positiven Zulassungsentscheidung bzw. nach Ablauf einer Wartezeit angefangen werden darf. Im einschlägigen Agrar- und Umweltrecht bestehen etliche Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte. Allerdings sind nur wenige ausdrücklich auf die Landwirtschaft anwendbar.

Unter immissions-, wasser- oder baurechtlichen Genehmigungsvorbehalt stehen regelmäßig landwirtschaftliche Anlagen. Auch bei Maßnahmen zur grundlegenden Umgestaltung von Flächen (Gewässerausbau, Flurbereinigung, Entwässerungsmaßnahmen, Beseitigung von Landschaftselementen oder Dauergrünlandumbruch) sind Planfeststellungen, wasser- oder baurechtliche Zulassungen oder subsidiär naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungen nötig. Hinsichtlich der normalen landwirtschaftlichen Bodennutzung (Ackerbau, Grünland, Sonderkulturen) existieren hingegen so gut wie keine Genehmigungsvorbehalte, da entweder allgemeine Vorbehalte nach herrschender Meinung nicht einschlägig sind (z.B. § 8 WHG), gesetzliche Freistellungen bestehen (z.B. § 14 Abs. 2 BNatSchG) oder schlicht kein Vorbehalt normiert ist (z.B. PflSchG). Um mit diesen Instrumenten im Agrarumweltrecht einen besseren Vollzug zu erreichen, kommen zwei Wege in Betracht.

Zum einen könnten die bestehenden Genehmigungsvorbehalte des Umweltrechts konkretisiert und ausdrücklich hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung für anwendbar erklärt werden. Im Bereich des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts könnten neue Anzeige- und Genehmigungspflichten die Einhaltung und den Vollzug der anspruchsvollen materiellen Anforderungen verbessern. Zu empfehlen wäre weiterhin, die bundes- und landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte beim Umbruch von Dauergrünland in einem Gesetz zusammenzuführen. Schließlich sollten auch die Zuständigkeiten für die einzelnen Gesetze des Agrarumweltrechts möglichst vereinheitlicht werden, um Informationen und Fachkompetenzen zu bündeln.

Zum anderen könnte eine allgemeine Betriebsgenehmigung mit Konzentrationswirkung für landwirtschaftliche Betriebe eingeführt werden, ähnlich wie für Gewerbe- und Industriebetriebe. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Zahl der Genehmigungsverfahren und -behörden stark reduzieren würde und gleichzeitig eine umfassende Würdigung und Prüfung des Bewirtschaftungskonzepts des Betriebes möglich wäre. Aufgrund der betriebswirtschaftlich, technisch oder ökologisch bedingten Veränderungen sollte die Zulassung nur für einen begrenzten Zeitraum erteilt werden, um neue Erkenntnisse,

standörtliche Veränderungen und technische Entwicklungen zu berücksichtigen und die Vorsorge- und Kontrollfunktion des Genehmigungsvorbehalts zu erhalten. In der Genehmigung könnte u.a. rechtsverbindlich über Art und Maß der möglichen Nutzungen (z.B. Acker oder Dauergrünland) entschieden und es könnten Biotop ausgewiesen und standortbezogene Umweltqualitätsziele sowie spezifische Umwelt- oder Naturschutzmaßnahmen festgelegt werden. Auch der Einsatz bestimmter Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Geräte ließe sich betriebs- oder standortbezogen vorgeben oder untersagen (z.B. konservierende Bodenbewirtschaftung). Dem Genehmigungsantrag könnten hierzu auch beizubringende Angaben über den Zustand der Flächen zu Grunde gelegt werden (z.B. Humus- und Nährstoffgehalte oder -bilanzen, durchgeführte Umweltschutzmaßnahmen). Eine solche allgemeine Betriebsgenehmigung ließe sich auch als Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung raumplanerischer/städteplanerischer Zielfestlegungen nutzen und verspricht damit erhebliche Effektivitätsgewinne bei den bestehenden Planungsinstrumenten.

Fazit

Insgesamt lässt sich bei den rechtlichen Verbesserungsoptionen konstatieren, dass sich allgemeine und standortbezogene Mindestanforderungen nicht nur bei den landwirtschaftlichen Anlagen, sondern auch bei der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung am besten durch eine Instrumentenkombination aus Ordnungs- und Planungsrecht sowie einzelfallbezogenen Vollzugsinstrumenten erreichen lassen. Mit dem Ordnungsrecht können allgemeine Mindestanforderungen, gegebenenfalls differenziert nach z.B. Nutzungs- oder Bodenarten, vorgegeben werden. Flächenbezogene Pläne könnten dann diese Mindeststandards räumlich zuordnen und konkretisieren sowie weitere standortbezogene Umweltqualitätsziele und Bewirtschaftungsanforderungen festlegen. Auf der Vollzugsebene ließen sich schließlich mittels behördlicher Anordnungen oder Genehmigungsbescheide die einzuhaltenden ordnungs- und planungsrechtlichen Umweltqualitätsziele und Anforderungen durchsetzen, indem rechtsverbindlich im Einzelfall die gesetzlichen Ziele und Anforderungen bestimmt und gegebenenfalls nochmals standortbezogen spezifiziert werden. Eine eigenständige Kodifizierung des Agrarumweltrechts in einem Agrarumweltgesetz empfiehlt sich dafür nicht, da die Nachteile eines auf der Grundlage diverser Bundeskompetenzen zu erlassenen Agrarumweltgesetzes deutlich größer als dessen Vorteile erscheinen.

Teil 4 Ergänzende Instrumente und agrarfachliche instrumentelle Bewertung (Rutz/Schramek)

Informelle und ökonomische Instrumente

Im Idealfall führt die Kombination verschiedener Politikinstrumente, wie ordnungsrechtlicher Vorgaben, negativer und positiver ökonomischer Anreize sowie Beratung dazu, dass die öffentlichen Güter in dem von der Gesellschaft nachgefragten Umfang bereitgestellt und die Umweltqualitätsziele möglichst effizient erreicht werden. Welche Instrumente zum Einsatz kommen, wird maßgeblich von der Festlegung des Referenzniveaus, oberhalb dessen die Erbringung gesellschaftlich gewünschter Leistungen zu honorieren ist, und der Zuweisung von Eigentumsrechten bestimmt.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde als Ergänzung zur Analyse des Ordnungs- und Planungsrechts der Beitrag der landwirtschaftlichen Beratung und der

Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft in der Form von Agrarumweltmaßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen dargestellt.

Beratung kann zur Erreichung von Umweltzielen in der Landwirtschaft beitragen, indem sie das Verständnis der Landwirte für die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen erhöht, die Umsetzung ganzheitlicher und über die Minimalstandards hinausgehender Konzepte (z.B. für den Erhalt und Ausbau von Biodiversität) ermöglicht und zur effektiven und effizienten Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen beiträgt. Gesamtbetriebliche Ansätze, die auch ökonomische, soziale und arbeitswirtschaftliche Aspekte im Blick haben und auf den persönlichen Austausch zwischen Landwirt und Berater setzen, sind besonders vielversprechend, aber auch besonders zeit- und personalaufwändig und damit teuer. Das Ziel muss es hier sein, intelligente und differenzierte Angebote zu entwickeln und Beratungsnetzwerke und Kooperationen, z.B. mit lokalen Multiplikatoren, zu deren Umsetzung aufzubauen. Vor dem Hintergrund, dass der Staat sich immer mehr aus der Beratung zurückzieht, erscheint es wichtig hervorzuheben, dass Beratungsangebote mit dem Ziel der Stärkung des Umwelt- und Naturschutzes in der Landwirtschaft sich nicht alleine aus privaten Interessen auf den Märkten herausbilden werden, sondern dass der Staat eine Mitverantwortung für diese Beratung zu tragen hat, um öffentliche Interessen zu wahren.

Fortbildungspflichten für Landwirte zu Themen des Umwelt- und Naturschutzes als Ergänzung zu freiwilligen Beratungsangeboten sind ein bedenkenswerter Ansatz, der im Rahmen weiterer Forschungsprojekte genauer untersucht werden sollte.

Seit der Mac Sharry Reform 1992 sind Agrarumweltmaßnahmen obligatorischer Bestandteil der GAP und deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Sie stellen das wichtigste Instrument zur Honorierung ökologischer Leistungen durch europäische Landwirte dar. Die freiwillig teilnehmenden Landwirte verpflichten sich dabei für einen bestimmten Zeitraum (meistens fünf Jahre) festgelegte Auflagen zu erfüllen und erhalten dafür eine Kompensationszahlung. Die konkrete Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen erfolgt in Deutschland in den einzelnen Bundesländern. Zwar ist allgemein anerkannt, dass Agrarumweltmaßnahmen vor allem dort, wo aktives Handeln für den Umwelt- und Naturschutz seitens der Landwirte notwendig ist, eine sinnvolle Ergänzung zu gesetzlichen Auflagen darstellen, doch wird die Effektivität der verschiedenen Maßnahmen zunehmend kritisch diskutiert. Zentrale Fragen sind dabei die Abgrenzung zur guten fachlichen Praxis, zu den Cross Compliance- und künftig den Greeninganforderungen, die mangelnde Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen bei den Landwirten in Intensivregionen sowie das richtige Verhältnis zwischen sog. Basis- oder Einstiegsmaßnahmen und anspruchsvolleren, effektiveren Maßnahmen. Als besonders effizient geltende ergebnisorientierte Maßnahmen werden aufgrund des Mangels an in der Praxis anwendbaren Agrarumweltindikatoren selten umgesetzt. Wichtige Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme sind unter anderem eine regelmäßige Anpassung der Prämienhöhe an steigende Preise für Agrarprodukte, ein größeres Angebot sogenannter „dunkelgrüner“ Maßnahmen mit dem Schutzziel Biodiversität, der Ausbau begleitender Beratungsangebote und die Weiterentwicklung in der Praxis anwendbarer ergebnisorientierter Maßnahmen.

Agrarfachliche instrumentelle Bewertung der Verbesserungsvorschläge

Die Bewertung der Verbesserungsvorschläge für ordnungsrechtliche Anforderungen, planungsrechtliche Instrumente und für Vollzugsinstrumente basiert auf den Ergebnissen der mehrstufigen Expertenbefragung, den Erkenntnissen ausgewählter Forschungsprojekte, den Ergebnissen des Fachgesprächs sowie eigenen Einschätzungen der Autoren. Leitende Kriterien sind die zu erwartende Effektivität, Effizienz und die praktische Umsetzbarkeit der Vorschläge. An einigen Stellen weicht die Bewertung aus agrarwissenschaftlicher Perspektive von den Empfehlungen aus dem juristischen Teil des Gutachtens ab.

Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

- Die Anforderungen der guten fachlichen Praxis müssen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse konkretisiert, regelmäßig angepasst und konsequent vollzogen werden, um sicherzustellen, dass sie einen adäquaten Minimalstandard darstellen. Eine Übertragung des Prinzips der besten verfügbaren Technik auf die Landwirtschaft erscheint nur in engen Grenzen möglich, z.B. bei der Anwendung auf leicht und ohne größere Investitionen austauschbare Geräte.
- Anstatt eine pauschale Kompensationspflicht einzuführen, die suggeriert, dass eine den Gesetzen folgende Landwirtschaft per se mit negativen Umwelteffekten verbunden ist, sollte die gute fachliche Praxis so ausgestaltet und vollzogen werden, dass sie die momentan geltende Regelvermutung auch tatsächlich rechtfertigt. Die Konkretisierung und Spezifizierung der Anforderungen sollte auf der Grundlage von Gebietskulissen erfolgen, für deren Abgrenzung bundesweit einheitliche und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Kriterien entwickelt werden müssten.
- Eine Harmonisierung der Cross Compliance-Anforderungen mit dem deutschen Ordnungsrecht ist sinnvoll, da es sich bei den Cross Compliance-Anforderungen um Mindestanforderungen im Sinne der guten fachlichen Praxis und nicht um zu honorierende darüber hinausgehende ökologische Leistungen der Landwirte handelt und eine Trennung daher nicht nachvollziehbar ist.
- Die Erweiterung der kommunalen Planungshoheit hin zu einer kommunalen Bodennutzungsplanung wird nicht empfohlen, da in den möglichen Festlegungen ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsrechte und die Berufsfreiheit der betroffenen Landwirte gesehen wird. Insgesamt erscheint der zu erwartende Nutzen des Instruments im Vergleich zum zu erwartenden Aufwand und den eventuellen negativen Auswirkungen auf die betroffenen Landwirte als zu gering. Dies gilt umso mehr als andere Instrumente zur Verfügung stehen, um die gewünschten Ziele zu erreichen. So sind beispielsweise von konkreteren Anforderungen der guten fachlichen Praxis und deren Vollzug deutlich positivere Effekte für den Natur- und Umweltschutz zu erwarten. Um das Verantwortungsbewusstsein der Bevölkerung für die Art und Weise der Landwirtschaft zu stärken, bieten sich Instrumente wie die partizipative Landschaftsplanung oder die Regionalentwicklung an.

- Der mangelnde Vollzug der bestehenden rechtlichen Anforderungen ist ein zentrales Problem des Agrar- und Umweltrechts. Der Kontrollierbarkeit sollte deswegen bei der Formulierung konkreterer und/oder höherer Mindestanforderungen der guten fachlichen Praxis ein besonders hohes Gewicht zukommen. Genehmigungsvorbehalte sind lediglich bei relevanten Einzelmaßnahmen sinnvoll und zumutbar. Die Einführung einer allgemeinen Betriebsgenehmigung erscheint nicht realistisch. Wie die Bedingungen für den Vollzug von Mindestanforderungen in Bezug auf Vollzugsinstrumente darüber hinaus, aber auch bezüglich der Verwaltungsstrukturen optimal gestaltet werden können, sollte Gegenstand weiterer Forschung sein.

